Background Paper **BP-246E**

HUMAN RIGHTS: THE ROLE OF THE COMMONWEALTH

Philip Rosen
Margaret Young
Law and Government Division

October 1990

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Research Branch

91-04879/

The Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultation in their respective fields of expertise.

© Minister of Supply and Services Canada 1991
Cat. No. YM32-2/246E
ISBN 0-660-13920-0

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

HUMAN RIGHTS: THE ROLE OF THE COMMONWEALTH

INTRODUCTION

The language of human rights has, in recent years, come to be commonly used in legal, policy and political vocabularies. Not only is this true at the domestic level, but human rights have also come to be an important factor in the area of international relations. This was not always the case.

Until World War II, human rights were not generally a part of the bilateral or multilateral relations of the countries of the world. States had rights and obligations; individuals did not. After World War II, in large part in reaction to the gross human rights abuses committed by the Axis Powers and as part of the de-colonization process taking place throughout the world, the language of human rights became an important part of international relations. This was most clearly demonstrated by the adoption of various Declarations and Covenants by the United Nations, by the development of regional human rights conventions and institutions in Europe, Africa and Latin America, and by some of the activities undertaken by the Commonwealth itself.

International human rights law imposes both domestic and international obligations on states. This constitutes a major departure from the general principles of international relations, which hold that for states to intervene in one another's affairs violates national sovereignty over internal matters. Under the post-war international human rights legal regime, states are entitled to denounce human rights abuses in other states. To do this, however, such states must ensure that their own human rights houses are in order. It is within this context that the U.N. has developed a number of mechanisms to ensure that states report on their compliance with international human rights norms. It has also created a

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

number of forums where, on a multilateral basis, the compliance of other states with international human rights norms may be considered.

There has in the post-World War II period been much debate as to what human rights are. In general terms, there have been two major poles in the debate: some contend that human rights are individual, while others contend that they are collective or group-based. Some have said that human rights are trans-cultural, while others have said they vary from culture to culture or people to people. Some have argued that civil and political rights should have primacy, while others have said that economic, social and cultural rights should have primacy. This is one of those eternal debates that will never be resolved to the satisfaction of all.(1) There is, however, one principle on which all seem to agree: that is, that gross violations of human rights are not internal matters but are subject to international denunciation under generally accepted international human rights norms.

The following discussion starts from the premise that international human rights norms require that domestic and international human rights issues be intimately associated. To engage in bilateral or multilateral human rights activity, a state must see that its domestic human rights house is in order. Thus the states that make up the Commonwealth may only denounce the human rights performance of other states if their own situation is reasonably consistent with international human rights norms. Similarly, the Commonwealth itself can only engage in actions relating to the human rights abuses of others if it, as an international body made up of member states, has done all it can do to ensure that its member states are in reasonable conformity with international human rights norms.

We have now reached the purpose for which this paper has been prepared: a discussion of ways in which the Commonwealth can safeguard and promote human rights both within its member states and among other states. The promotion of human rights must be done in adherence to

---

(1) Different approaches to human rights are set out in: Paul Ricoeur (editor), *Philosophical Foundations of Human Rights*, UNESCO, Paris, 1986.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

international human rights norms with a concern for careful procedure and practical results. The purpose of such human rights promotion is to alleviate injustice, unfairness and inequality.

Any efforts at promoting human rights domestically and internationally must aim at both protecting human rights and developing human rights. Human rights protection efforts must address immediate abuses in concrete ways - life, liberty and security of the person are often in some peril. Among the techniques for protecting human rights are public denunciation of abuses, boycotts or sanctions of the abusing state, and reducing or breaking off aid, diplomatic or other relations with that state. Human rights development addresses institutional, infrastructural, policy or expertise shortcomings within a particular state. It provides incremental solutions to long-term problems. This can be done by training and sensitizing those who are active in the legislative, judicial and executive branches of government in practical ways to ensure that international human rights norms are respected.(2)

This paper briefly describes the international human rights legal and institutional context within which the state members of the Commonwealth and, indeed, the Commonwealth itself must function, the role of the Commonwealth in addressing the Rhodesia/Zimbabwe and South Africa situations, the operations of the Human Rights Unit within the Commonwealth Secretariat, and the important human rights initiatives currently being undertaken by the Commonwealth.

INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS CONTEXT

The United Nations adopted the Universal Declaration of Human Rights in 1948.(3) Since the Universal Declaration is not a treaty, it is not binding on members of the United Nations. It has, however, become a part of customary international law, and provided both

---

(2) These issues are discussed in: Special Joint Committee on Canada's International Relations, *Report*, Ottawa, June 1986, p. 99-114.

(3) The Universal Declaration of Human Rights was adopted and proclaimed by General Assembly resolution 217A(iii) of 10 December 1948.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

the inspiration and the starting point for the numerous international human rights documents that followed. Not all Commonwealth members are signatories of all of these documents but most members participate in some of them. The Universal Declaration of Human Rights and the international documents that were based upon it set out both a series of international human rights norms and a number of regimes for their implementation.

To return to the Universal Declaration of Human Rights itself, among the rights it proclaims are the right to life, liberty and security of the person, the right to privacy, the right to own property, and the freedoms of expression, movement, conscience, and peaceful assembly. As it is a declaration of general principles, there is no mechanism in place to ensure that it is respected.

As mentioned earlier, there has long been a philosophical debate between those who espouse individual rights and those who see collective rights as more important. More specifically, some see civil and political rights as being of prime importance, while others would give economic, social and cultural rights priority. Following the Universal Declaration of Human Rights, an attempt was made to develop a single, comprehensive human rights covenant. This turned out not to be possible because the differences in the two approaches to human rights were irreconcilable. Consequently, two major human rights covenants were developed.

Both the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights and the International Covenant on Civil and Political Rights[4] were signed in 1966 but did not come into force until 1976 when the required 35 countries had deposited instruments of ratification with the Secretary General of the United Nations. Unlike the Universal Declaration, the Covenants are treaties and hence binding on the members of the Commonwealth and other states which are parties to them.

The Covenant on Economic, Social and Cultural Rights provides that all peoples have the right to self-determination and requires state parties to take the necessary steps to ensure that the proclaimed

---

(4) Adopted and opened for signature, ratification, and access by General Assembly resolution 2200A(xxi) of 16 December 1966.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

rights are put into effect. Among the proclaimed rights are the right to employment, the right to favourable working conditions, the right to unionize, the right to social security, and the right to an adequate standard of living. Families, mothers and children are accorded special protection. The right of all to participate in cultural and scientific activities is also proclaimed.

The Covenant requires each state party to submit regular reports to the Secretary General of the United Nations indicating the progress made in implementing the rights proclaimed in that document. These reports are sent to the Commission on Human Rights, made up of elected state parties, which examines them, hears countries' representations, and makes recommendations to the state parties. Individuals with complaints under the Covenant do not have a right to take their cases to the Commission on Human Rights.

Between 1976 and 1984, the Commission on Human Rights, while Canada was an elected member, reviewed such Covenant violations as enforced or involuntary disappearances, states of siege, and summary or arbitrary executions. In addition, the Commission reviewed human rights violations in Chile, Guatemala, El Salvador, Afghanistan, and Iran. Canada was re-elected in 1988 for a term which began in 1989.(5)

The International Covenant on Civil and Political Rights proclaims the right to self-determination of peoples and requires state parties to do what is necessary to ensure that the rights proclaimed in it are available to all. Torture, slavery, and cruel or inhumane treatment or punishment are prohibited by the Covenant. A number of legal rights are to be made available to accused and imprisoned persons. A number of democratic rights in relation to the electoral process are set out, as are a number of rights to belief and expression.

A Human Rights Committee made up of 18 experts named in their own capacity by state parties exists under the Covenant. The Covenant requires state parties to report regularly on its implementation

---

(5) Department of External Affairs, *Annual Report 1985-86*, p. 25; *Annual Report 1988-89*, p. 28.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

to the Secretary General of the United Nations. The Secretary General transmits these reports to the Human Rights Committee, which hears state parties on them, and makes recommendations.

The International Covenant on Civil and Political Rights is unique in that, by way of an Optional Protocol,(6) individuals may complain directly to the Human Rights Committee about violations of the Covenant by state parties. An individual must exhaust all legal remedies available domestically before such a complaint may be lodged. Canada is one of a handful of state parties that have ratified and are bound by the Optional Protocol. Approximately 24 complaints about Canada have been lodged with the Human Rights Committee.(7)

The Universal Declaration of Human Rights and the two International Covenants are the most important of the galaxy of United Nations international human rights legal instruments. There are several dozen other covenants, conventions and International Labour Organization conventions to which members of the Commonwealth, and many other states, are party. Most of them amplify and elaborate upon the international human rights norms set out in the Universal Declaration and the two International Covenants. Among the most important of these international human rights documents are the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women, the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, the International Convention Against Torture and Other Cruel, Inhumane or Degrading Treatment or Punishment and the Convention relating to the Status of Refugees.(8)

---

(6) Adopted and opened for signature, ratification, and accession by General Assembly resolution 2200A(xxi) of 16 December 1966. Entry into force in March 1976.

(7) These complaints and the decisions of the Human Rights Committee in relation to them can be found in the annual editions of the *Canadian Human Rights Yearbook*.

(8) A list of the two dozen or so international human rights documents by which Canada is bound may be found at: Maxwell Cohen, "Towards a Paradigm of Theory and Practice: The Canadian Charter of Rights and Freedoms - International Law Influences and Interactions," *Canadian Human Rights Yearbook* 47, 1986 at p. 72-73.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Approximately 40% of the members of the Commonwealth have acceded to this last Convention.

Although these initiatives have been noble of purpose and have clearly enunciated international human rights norms, they have not been truly effective in protecting human rights. This is because the enforcement mechanisms which have been set up are advisory only - their decisions are not binding on state parties. The process for dealing with human rights complaints under these international human rights covenants and conventions is also cumbersome and slow-moving. Finally, the state parties to these international human rights documents are from all parts of the world and have different forms of government; they do not all share the same degree of commitment to human rights and their effective enforcement.

COMMONWEALTH ACTION

1. Rhodesia

Although the Commonwealth does not have in place a legal regime for addressing human rights issues, this has not prevented it from doing so effectively in particular situations. *Ah hoc* interventionist approaches were taken to the issues raised by the Rhodesian/Zimbabwe situation in the 1960s and 1970s and by the situation in South Africa in the past several years. One *ad hoc* international human rights intervention by the members of the Commonwealth was ultimately successful while the fate of the other initiative remains to be determined.

In 1965, the minority Ian Smith government in Rhodesia (as it was then called) issued a unilateral declaration of independence from Great Britain of which it had until then been a dependency. Throughout the 1960s and the 1970s, a number of diplomatic and trade measures were taken against Rhodesia by both the United Nations and the members of the Commonwealth. These measures were taken because the white minority in Rhodesia had taken pre-emptive action which effectively frustrated the democratic rights of the black majority to fully participate in governing their country. These measures were not effective in concrete terms for many years, but did keep the pressure on Rhodesia and ensured that the

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

issue of minority government pursuant to a unilateral declaration of independence was kept in the foreground of world attention.

The situation changed dramatically in April 1979 when elections were held and a democratically elected government headed by Abel Muzorewa came to power. Many African countries were concerned about Great Britain's wish to drop economic sanctions against Rhodesia because of this change of government. These countries felt that the Muzorewa government was a puppet of the white minority, which had drafted the new constitution giving itself control of the public service, the police and the judiciary for another decade.

This situation was discussed extensively by Commonwealth heads of government at their August 1979 meeting in Zambia. The Commonwealth conference drafted an agreement that involved a ceasefire, a new constitution with guarantees of genuine majority rule, an all-party conference and new elections under British supervision for Rhodesia. Although the Muzorewa government initially opposed this proposal, it eventually acceded to it. Consequently, the Muzorewa government was dissolved, a British governor took over the governance of Rhodesia, a ceasefire was declared, a new constitution was devised and elections took place leading to majority rule in what came to be known as Zimbabwe.(9)

In addition to the compromise scheme for bringing majority rule to Zimbabwe, the Commonwealth heads of government in August 1979 also adopted the Lusaka Declaration of the Commonwealth on Racism and Racial Prejudice. The Lusaka Declaration expressed an abhorrence of all forms of racism and racist policies. The Commonwealth heads of government committed themselves to combatting all forms of intolerance and especially apartheid.(10)

---

(9) See: "Canada's Experience in Applying Sanctions Against Rhodesia" in David Johansen, "Legislative Sanctions Against South Africa," Research Branch, Library of Parliament, 17 April 1986, p. 12-19.

(10) *Canadian Annual Review of Politics and Public Affairs*, 1979, p. 227.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

2. South Africa

In recent years, the issue of apartheid in South Africa has gained considerable prominence in world affairs. Almost since it was institutionalized as an integral part of the political fabric in South Africa, apartheid has been universally denounced throughout the world. There have been numerous United Nations resolutions and many other attempts at undermining apartheid. The Commonwealth has been very active in encouraging anti-apartheid activity. The 1979 Lusaka Declaration and the resolution of the Zimbabwe situation gave an impetus to the Commonwealth's anti-apartheid actions.

In 1977, the Commonwealth heads of government met in Britain and issued the Gleneagles Declaration. By this Declaration, they agreed to discourage by all practical means possible all sporting contacts with South Africa for so long as apartheid remained in place. In October 1985, the Commonwealth heads of government met in Nassau and agreed, over strong resistance from Great Britain, to impose a number of economic and trade measures against South Africa. They also agreed to appoint a Group of Eminent Persons who would travel to Southern Africa and report back on the situation there within several months.

The Eminent Persons Group presented its Report to the Commonwealth in June 1986.(11) The Report graphically described the perilous situation in South Africa and expressed a fear that if steps toward democratic rule were not begun shortly, chaos and bloodshed would result. The Report urged that maximum economic measures be applied to South Africa by the Commonwealth.

In August 1986, a Commonwealth summit meeting on the Eminent Persons Group Report was held in London. In attendance were the heads of government of Australia, the Bahamas, Great Britain, India, Zambia, Zimbabwe and Canada. All governments, with the exception of Great Britain, agreed to implement the next series of economic sanctions agreed to at Nassau in October 1985. At the Commonwealth Heads of Government meeting in

---

(11) Commonwealth Secretariat, *Mission to South Africa: The Commonwealth Report*, Report of the Commonwealth Group of Eminent Persons Appointed Under the Nassau Accord on Southern Africa, London, 1986.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

October 1987, members agreed to create a Committee of Commonwealth Foreign Ministers to monitor the situation in South Africa. The Committee has since met five times, reaffirming the effectiveness of sanctions, but leaving the decision as to whether there should be new trade sanctions up to the Heads of Government. In 1989, the Heads announced that new sanctions would not be imposed for six months, pending proof of the South African commitment to reform. Subsequently, however, Mrs. Thatcher disassociated Britain from this statement and called for sanctions to be removed following the release of Nelson Mandella.(12) At the May 1990 meeting in Abuja, Nigeria, the Commonwealth Committee of Foreign Ministers issued the Abuja Declaration reaffirming the Commonwealth position of maintaining current sanctions until the start of constitutional negotiations in South Africa. Throughout this period, disagreements between Great Britain and other members of the Commonwealth on how to confront apartheid in South Africa have put great strains on the fabric of the Commonwealth.

What conclusions can be drawn from the actions of the Commonwealth in relation to the Zimbabwe and South Africa situations? Both situations involved a powerful minority's gross violations of the human rights of a majority. It is doubtful if a mechanism other than one based on an *ad hoc* approach would work in such situations. The Zimbabwe situation appears to have been reasonably resolved because there were effective pressures within the country (both military and political) as well as external pressures. By the time the situation in Zimbabwe was addressed by the Commonwealth, there had been 15 years for the situation to mature and to present some possibility of resolution. South Africa is not yet at this stage.

An important factor that is different in these two cases is that Britain and the rest of the Commonwealth were unanimous on how to deal with Zimbabwe. Such is not the case in relation to South Africa: indeed, the resultant strains have threatened the continued viability of the Commonwealth.

---

(12) See: Michel Rossignol, "South Africa: The Struggle for Reform," Research Branch, Library of Parliament, Current Issue Review 87-12.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Ad hoc approaches, such as those described here, may be appropriate for situations like those in Zimbabwe and South Africa but not for all types of human rights promotion. The remainder of this paper sets out other ideas that would allow the Commonwealth and its members to safeguard human rights and hence meet international obligations.

3. The Singapore Declaration

The Commonwealth is a voluntary grouping of states. Membership does not impose legal duties and there is no formal constitutional structure. Nevertheless, members of the Commonwealth agree on certain principles, which were spelled out at the Heads of Governments Meeting in Singapore in 1971. Human rights are central to the Singapore Declaration, as the following extracts illustrate:

> ...
> We believe in the liberty of the individual, in equal rights for all citizens regardless of race, colour, creed or political belief, and in their inalienable right to participate by means of free and democratic political processes in framing the society in which they live. We therefore strive to promote in each of our countries those representative institutions and guarantees for personal freedom under the law that are our common heritage.
>
> We recognize racial prejudice as a dangerous sickness threatening the healthy development of the human race and racial discrimination as an unmitigated evil of society. Each of us will vigorously combat this evil within our own nation. No country will afford to regimes which practise racial discrimination assistance which in its own judgment directly contributes to the pursuit or consolidation of this evil policy. We oppose all forms of colonial domination and racial oppression and are committed to the principles of human dignity and equality. We will therefore use all our efforts to foster human equality and dignity everywhere and to further the principles of self-determination and non-racialism.

4. The Human Rights Unit Within the Commonwealth Secretariat

In 1981, the Commonwealth Heads of Government, meeting in Melbourne, decided that a Human Rights Unit should be established within the Commonwealth Secretariat. This unit was set up in 1985 as a part of

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

the International Affairs Division of the Secretariat.(13) Its mandate is to promote human rights among Commonwealth countries by means of education, information, and the provision of technical expertise. It also plays a role in ensuring that human rights are adequately considered by other branches of the Secretariat. The investigation of human rights violations and the enforcement of rights are not part of the mandate. Nor are they likely to become part of the mandate of the Unit, the Secretariat or a separate body charged with that responsibility, despite frequent suggestions that human rights promotion should develop in that fashion within the Commonwealth.

To fulfill its mandate, the Unit has commissioned various expert studies, such as The Right to Food, the International Human Rights Covenants, the Right to Development, and Human Rights and Development. It also publishes Human Rights Update, a quarterly newsletter which facilitates communication among Commonwealth human rights bodies.(14) The Unit also sponsored the publication of a human rights manual, *Human Rights Training for Public Officials,* which was published in February 1990. The manual was commissioned to mark the 40th anniversary of the Universal Declaration of Human Rights. The research and writing of the manual were carried out by a team of researchers under the auspices of the Human Rights Research and Education Centre at the University of Ottawa.

The Manual is a practical document designed to serve as a tool for training government officials in human rights promotion and protection. It provides an overview of the field of human rights and the principal international human rights documents, and then proceeds to discuss the major human rights themes: individual and collective rights, equality and discriminization, the rights of minorities and aboriginals, refugees, the rights of the child and issues relating to the environment and peace. Suggested readings accompany each topic.

---

(13) Margaret P. Doxey, *The Commonwealth Secretariat and the Contemporary Commonwealth.* Macmillan, 1989, p. 104.

(14) Report of the Commonwealth Secretary-General, 1989, p. 46.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

The Human Rights Unit has also prepared "Accession Kits" to assist Commonwealth countries to accede to the International Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, and to the International Covenants on Economic, Social and Cultural Rights and on Civil and Political Rights.(15)

Finally, the Human Rights Unit organizes conferences to promote human rights. For example, in 1988 the Unit assisted in sponsoring a Judicial Colloquium in Bangalore to explore the topic "Developing Human Rights Jurisprudence: The Domestic Application of International Human Rights Norms." Senior judges from Asia and the Pacific attended and formulated the principles which have come to be known as The Bangalore Principles. These ten principles asserted the importance of fundamental rights and freedoms and noted with approval the tendency of the judiciary in some common law countries (in which international conventions do not automatically become domestic law) to apply international human rights norms in deciding local cases. Where the domestic law was clear and did not permit a judge to apply the international norm, the principles state that the court should draw the inconsistency or breach to the attention of the appropriate authorities. The principles also urged that judges, practising lawyers and law enforcement officials receive ongoing training in the international dimension of human rights.

A follow-up conference, attended by most of the Chief Justices of African Commonwealth countries, was held in Harare in 1989. The participants approved the Harare Declaration on Human Rights, which reaffirmed The Bangalore Principles and the importance of incorporating international human rights norms into the domestic laws of all nations. They also emphasized the necessity to educate judges, lawyers and law enforcement officials in human rights developments and recognized the role that non-governmental organizations can play.

---

(15) *Supra*, note 13.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

5. The 1989 Heads of Government Meeting in Kuala Lumpur

The 1989 meeting of the Commonwealth Heads of Government produced two significant initiatives in the human rights field.(16) The first was the establishment of a High Level Appraisal Group to assess the priorities of the Commonwealth for the 1990s. Canadian Prime Minister Mulroney is a member of this small representative group, which is chaired by the Prime Minister of Malaysia. It is hoped and anticipated that consideration of human rights in all its different dimensions will play an important part in the future of the Commonwealth as viewed by this group.

The second initiative was the establishment of a Working Group of Officers in the field of human rights. Eight experts, including a representative from Canada, comprise the committee, set up to review Commonwealth cooperation in this area. The committee's report, published in July 1990, made recommendations on education, training and technical assistance to member countries.

CONCLUSION

This paper has outlined in general terms the various elements of the international human rights obligations of the Commonwealth and its members. Human rights norms as they have evolved through United Nations human rights documents were set out. Specific Commonwealth actions relating to human rights were reviewed in terms of *ad hoc* responses to specific situations (Rhodesia and South Africa), the human rights orientation of the Singapore Declaration, the mandate of the Human Rights Unit within the Secretariat and current initiatives arising from the Heads of Government Meeting in Kuala Lumpur in 1989. The recent history and projected future work of the Commonwealth indicate that human rights will continue to be a matter of significant concern for the Commonwealth in the years ahead.

---

(16) Information received from the Department of External Affairs, October, 1990.

Étude générale

BP-246F

LES DROITS DE LA PERSONNE: LE RÔLE DU COMMONWEALTH

Philip Rosen
Margaret Young
Division du droit et du gouvernement

Octobre 1990

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1991
N° de cat. YM32-2/246F
ISBN 0-660-93270-9

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LES DROITS DE LA PERSONNE: LE RÔLE DU COMMONWEALTH

INTRODUCTION

Au cours des dernières années, le vocabulaire des droits de la personne est entré dans le langage courant du droit et de la politique. Celà est non seulement vrai au niveau national, mais aussi à l'échelle mondiale, où les droits de la personne sont devenus un sujet important dans le domaine des relations internationales. Cela n'a pas toujours été le cas.

Jusqu'à la Deuxième Guerre mondiale, les droits de la personne ne faisaient pas partie des relations bilatérales ou multilatérales entre les pays du monde. Les États avaient des droits et des obligations, non les personnes. Au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale, en grande partie en réaction aux violations flagrantes des droits de la personne commises par les Forces de l'Axe et dans le cadre de la décolonisation qui se produisait un peu partout dans le monde, les droits de la personne sont devenus un élément important des relations internationales. Ce changement s'est manifesté le plus clairement par l'adoption de divers pactes et déclarations aux Nations Unies, par la mise en place de conventions et d'institutions régionales en matière de droits de la personne en Europe, en Afrique et en Amérique latine, et par certaines activités entreprises par le Commonwealth lui-même.

Le droit international en matière de droits de la personne impose des obligations aux pays tant sur le plan intérieur que sur le plan international. Il s'agit là d'une dérogation importante par rapport aux grands principes des relations internationales selon lesquels toute intervention d'un État dans les affaires d'un autre est une atteinte à la souveraineté nationale sur les questions internes. En vertu du régime

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

juridique international des droits de la personne de l'après-guerre, les États ont le pouvoir de dénoncer les violations des droits de la personne qui se produisent dans d'autres pays. Pour ce faire, cependant, ces États doivent veiller à ce que la situation des droits de la personne dans leur propre pays soit acceptable. C'est dans ce contexte que l'ONU a élaboré un certain nombre de mécanismes pour s'assurer que les États font rapport sur la mesure dans laquelle ils se conforment aux normes internationales en matière de droits de la personne. L'ONU a également institué un certain nombre de tribunes où, dans un contexte multilatéral, il est possible de vérifier si les normes internationales concernant ces droits sont respectées par les autres États.

Au cours de la période qui a suivi la Deuxième Guerre mondiale, on a assisté à un important débat sur la définition même des droits de la personne. Globalement, ce débat a été marqué par deux positions dominantes: certains on fait valoir que ces droits sont de nature individuelle, alors que d'autres ont soutenu qu'ils ont un caractère collectif, c'est-à-dire qu'ils s'appuient sur le groupe. Certains ont affirmé que les droits de la personne sont transculturels, tandis que d'autres ont soutenu qu'ils varient d'une culture à l'autre ou d'un peuple à l'autre. Certains ont fait valoir que les droits civils et politiques doivent avoir primauté, alors que d'autres ont prétendu que les droits économiques, sociaux et culturels doivent prévaloir. C'est là l'un des débats perpétuels qui ne seront jamais résolus à la satisfaction de tous(1). Cependant, il y a un point sur lequel tous semblent s'entendre: les violations flagrantes des droits de la personne ne sont pas des questions de nature interne, mais bien des outrages qui doivent être dénoncés au niveau international en vertu de normes internationales généralement acceptées.

Le présent document repose sur le postulat voulant qu'il faille, en matière de normes internationales relatives aux droits de la personne, que les questions internes et internationales touchant ces droits

---

(1) Des visions différentes des droits de la personne sont présentées dans l'ouvrage publié sous la direction de Paul Ricoeur, *Philosophical Foundations of Human Rights*, UNESCO, Paris, 1986.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

soient intimement liées. Pour s'engager dans des activités bilatérales ou multilatérales ayant trait aux droits de la personne, un État doit s'assurer que la situation relatives à ces droits dans son propre pays est acceptable. Par conséquent, les États membres du Commonwealth ne peuvent, pour ce qui est des droits de la personne, dénoncer le comportement des autres États que si la situation qui existe chez eux est raisonnablement compatible avec les normes internationales à cet égard. De même, le Commonwealth ne peut lui-même prendre des initiatives à l'égard des violations des droits de la personne qui se produisent ailleurs que si, en tant qu'organisme international constitué d'États membres, il a fait tout ce qui est en son pouvoir pour que ceux-ci se conforment raisonnablement aux normes internationales relatives à ces droits.

Nous en arrivons donc à l'objet du présent document, qui est de faire une analyse des moyens que peut employer le Commonwealth pour sauvegarder et promouvoir les droits de la personne, tant au sein des États qui en font partie que dans les autres pays. La promotion de ces droits doit se faire dans le respect des normes internationales en vigueur, selon une démarche prudente, et viser des résultats concrets. Le but qu'on cherche à atteindre en faisant une telle promotion est d'atténuer l'injustice, l'iniquité et l'inégalité.

Tous les efforts de promotion des droits de la personne sur le plan intérieur et sur la scène internationale doivent viser tant à protéger qu'à faire progresser ces droits. Les efforts qui visent à les protéger doivent chercher à ce qu'il soit mis fin aux violations immédiates par des moyens concrets, puisque la vie, la liberté et la sécurité des personnes sont souvent menacées. Parmi les techniques de protection des droits de la personne auxquelles il est possible de recourir, il y a la dénonciation publique des violations, le boycott des États qui commettent de tels abus ou les sanctions prises contre ces derniers, et la réduction ou la cessation de l'aide offerte à ces États, ou des relations diplomatiques ou des autres rapports qu'on entretient avec eux. La mise en valeur des droits de la personne vise à corriger les lacunes qui existent à cet égard au niveau des institutions, des infrastructures, des politiques ou des connaissances spécialisées dans un État en particulier. Elle offre

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

des solutions progressives à des problèmes à long terme. Pour parvenir aux fins visées, on peut former et sensibiliser des personnes qui oeuvrent dans les instances législatives, judiciaires et exécutives des gouvernements en recourant à des moyens pratiques pour s'assurer que les normes en matière de droits de la personne sont respectées(2).

Le présent document donne une brève description du contexte juridique et institutionnel des droits de la personne au plan international, au sein duquel les États membres du Commonwealth et, bien entendu, le Commonwealth lui-même doivent opérer, fait état du rôle du Commonwealth dans la recherche d'une solution aux cas de la Rhodésie/Zimbabwe et de l'Afrique du Sud et traite des activités de la Section des droits de la personne du Secrétariat du Commonwealth ainsi que des principales initiatives en matière de droits de la personne présentement en cours au sein du Commonwealth.

CONTEXTE INTERNATIONAL DES DROITS DE LA PERSONNE

Les Nations Unies ont adopté la Déclaration universelle des droits de l'homme en 1948(3). La Déclaration universelle n'étant pas un traité, elle ne lie pas les membres de l'ONU. Elle est cependant devenue partie intégrante du droit coutumier international et elle a été à la fois l'inspiration et le fondement d'un grand nombre de documents internationaux traitant des droits de la personne qui l'ont suivie. Les pays membres du Commonwealth ne sont pas tous signataires de l'ensemble de ces documents, mais la plupart le sont de certains d'entre eux. La Déclaration universelle des droits de l'homme et les documents internationaux fondés sur celle-ci établissent une série de normes internationales en matière de

---

(2) Ces questions sont analysées dans le *Rapport* du Comité mixte spécial sur les relations extérieures du Canada, Ottawa, juin 1986, p. 107-124.

(3) La Déclaration universelle des droits de l'homme a été adoptée et proclamée par la résolution 217A(iii) de l'Assemblée générale, le 10 décembre 1948.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

droits de la personne ainsi que divers régimes prévoyant leur mise en oeuvre.

Parmi les droits proclamés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme figurent le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne, le droit à la vie privée, le droit à la propriété ainsi que les libertés d'expression, de mouvement, de conscience et de rassemblement pacifique. Comme il s'agit d'une déclaration de principes généraux, elle ne comporte aucun mécanisme précis visant à assurer le respect de ces derniers.

Comme nous l'avons mentionné plus haut, ceux qui ont épousé la cause des droits individuels et ceux qui prônent les droits collectifs s'opposent depuis longtemps dans un débat philosophique. Plus précisément, certains estiment que les droits civils et politiques ont une importance primordiale, alors que d'autres accordent la priorité aux droits économiques, sociaux et culturels. Après l'adoption de la Déclaration universelle des droits de l'homme, on a tenté d'élaborer un pacte unique et de vaste portée en matière de droits de la personne. Cette entreprise s'est avérée impossible à réaliser, en raison des différences irréconciliables qui existent entre les deux philosophies des droits de la personne. Par conséquent, deux grands pactes en matière de droits de la personne ont été élaborés.

Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques(4) ont été signés en 1966, mais ne sont entrés en vigueur qu'en 1976, lorsque 35 pays, soit le nombre minimum requis, eurent déposé les instruments de ratification auprès du Secrétaire général des Nations Unies. Contrairement à la Déclaration universelle, les pactes sont des traités et, par conséquent, ils lient les membres du Commonwealth et les autres États qui y adhèrent.

Dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, il est précisé que tous les peuples ont le droit à

---

(4) Adoptés et présentés à la signature, à la ratification et à l'accès par résolution de l'Assemblée générale 2200A(xxi) du 16 décembre 1966.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

l'autodétermination et que les États signataires sont tenus de prendre les mesures nécessaires pour s'assurer que les droits proclamés sont respectés. Parmi les droits proclamés figurent le droit à l'emploi, le droit à des conditions de travail favorables, le droit à la syndicalisation, le droit à la sécurité sociale et le droit à un niveau de vie adéquat. Les familles, les mères et les enfants font l'objet d'une protection spéciale. Le droit de tous à participer aux activités culturelles et scientifiques est également proclamé.

Le Pacte exige que chaque État membre présente régulièrement des rapports au Secrétaire général des Nations Unies en y indiquant les progrès réalisés dans la mise en oeuvre des droits proclamés dans le document. Ces rapports sont envoyés à la Commission des droits de l'homme, composée d'États membres élus, qui fait un examen de ces documents, entend les représentations des pays et fait des recommandations aux États membres. Les personnes ayant des plaintes à formuler en vertu du Pacte n'ont pas le droit de présenter leur cas à la Commission des droits de l'homme.

De 1976 à 1984, soit au cours de la période où le Canada était membre élu, la Commission a examiné les violations du Pacte telles que les disparitions forcées ou involontaires, les états de siège et les exécutions sommaires ou arbitraires. En outre, la Commission a examiné les violations des droits de la personne au Chili, au Guatemala, au Salvador, en Afghanistan et en Iran. Le Canada a été réélu en 1988 pour un nouveau mandat qui a débuté en 1989(5).

Dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, le droit à l'autodétermination des peuples est proclamé, et les États qui y ont adhéré sont tenus de faire tout ce qui est nécessaire pour s'assurer que les droits proclamés dans ce Pacte sont accessibles à tous. La torture, l'esclavage et les traitements ou punitions cruels ou inhumains sont interdits en vertu du Pacte. Il y est également précisé que les personnes accusées et emprisonnées doivent jouir d'un certain nombre de droits juridiques. Un certain nombre de droits démocratiques touchant le

---

(5) Ministère des Affaires extérieures, *Rapport annuel 1985-1986*, p. 29-30; *Rapport annuel 1988-1989*, p. 32-33.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

processus électoral ainsi qu'un certain nombre de droits en matière de croyance et d'expression y sont établis.

Un Comité des droits de l'homme composé de dix-huit experts nommés à titre personnel par les États membres a été créé en vertu du Pacte. Les États membres doivent faire rapport régulièrement au Secrétaire général des Nations Unies au sujet de sa mise en oeuvre. Le Secrétaire général transmet ces rapports au Comité des droits de l'homme, qui tient des audiences pour entendre les États membres et fait des recommandations.

Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques est unique en son genre dans la mesure où, par le biais d'un Protocole facultatif(6), les personnes peuvent présenter directement des plaintes au Comité des droits de la personne au sujet des violations du Pacte par les États qui y ont adhéré. Une personne doit avoir épuisé tous les recours juridiques en place dans son pays avant de pouvoir présenter une telle plainte. Le Canada est l'un des quelques États membres à avoir ratifié le Protocole facultatif et à y être lié. Vingt-quatre plaintes au sujet du Canada ont été déposées auprès du Comité des droits de l'homme(7).

La Déclaration universelle des droits de l'homme et les deux pactes internationaux sont les instruments juridiques les plus importants de tous les documents juridiques des Nations Unies en matière des droits de la personne. Il y a plusieurs douzaines d'autres pactes et conventions ainsi que des conventions de l'Organisation internationale du travail auxquels les membres du Commonwealth et plusieurs autres États ont adhéré. La plupart de ces documents sont venus s'ajouter aux normes internationales en matière de droits de la personne qui figurent dans la Déclaration universelle et dans les deux pactes internationaux.

---

(6) Adopté et présenté à la signature, à la ratification et à l'accès par la résolution 2200A(xxi) de l'Assemblée générale du 16 décembre 1966. Il est entré en vigueur en mars 1976.

(7) Ces plaintes et les décisions du Comité des droits de l'homme à leur égard peuvent être consultées dans les parutions annuelles de l'Annuaire canadien des droits de la personne.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Parmi les plus importants, citons la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, la Convention internationale sur toutes les formes de discrimination raciale, la Convention internationale contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants et la Convention relative au statut de réfugié(8). Environ 40 p. 100 des pays membres du Commonwealth ont accédé à cette dernière convention.

Bien que ces initiatives visent un but noble et qu'elles énoncent clairement des normes internationales en matière de droits de la personne, elles n'ont pas été véritablement efficaces en ce qui concerne la protection de ces droits. Cela s'explique par le caractère exclusivement consultatif des mécanismes d'application mis en place, ce qui signifie que les décisions prises ne lient pas les États membres. Le processus permettant de traiter des plaintes touchant les droits de la personne en vertu de ces conventions et pactes internationaux est également onéreux et lent. Enfin, les États membres qui ont signé ces documents internationaux sont situés dans toutes les régions du monde et possèdent différentes formes de gouvernement; ils ne partagent pas tous le même degré d'engagement à l'égard des droits de la personne et de leur application effective.

INITIATIVES DU COMMONWEALTH

1. Rhodésie

Même si le Commonwealth ne dispose pas d'un régime juridique pour régler les questions touchant aux droits de la personne, cela ne l'a pas empêché d'agir efficacement dans certaines situations particulières. Des moyens d'intervention spéciaux ont été pris pour solutionner les questions soulevées par la situation en Rhodésie/Zimbabwe dans les

---

(8) Une liste des quelques deux douzaines de documents internationaux en matière de droits de la personne qui lient le Canada figure dans l'article de Maxwell Cohen, "Towards a Paradigm of Theory and Practice: The Canadian Charter of Rights and Freedoms - International Law Influences and Interactions", paru dans *l'Annuaire canadien des droits de la personne*, 1986, vol. 47, p. 72-73.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

années 60 et 70 ainsi que par la situation en Afrique du Sud au cours des dernières années. L'une des interventions internationales spéciales des pays membres du Commonwealth en matière de droits de la personne a été couronnée de succès alors que l'issue de l'autre demeure encore imprécise.

En 1965, le gouvernement minoritaire de Ian Smith en Rhodésie (le nom que portait alors ce pays) a émis une déclaration unilatérale d'indépendance face à la Grande-Bretagne dont il avait dépendu jusque-là. Au cours des années 60 et 70, un certain nombre de mesures diplomatiques et commerciales ont été prises contre la Rhodésie tant par les Nations Unies que par les pays membres du Commonwealth. Ces mesures ont été adoptées parce que la minorité blanche de Rhodésie avait pris une initiative ayant pour effet de nier les droits démocratiques de la majorité noire de participer pleinement au gouvernement du pays. Ces mesures n'ont pas donné de résultats concrets pendant plusieurs années mais ont servi à maintenir la pression sur la Rhodésie et à faire en sorte que la question du gouvernement minoritaire découlant d'une déclaration unilatérale d'indépendance demeure à l'avant-scène des préoccupations mondiales.

La situation a changé de façon radicale en avril 1979 lorsque des élections ont été tenues et qu'un gouvernement élu démocratiquement et dirigé par monsieur Abel Muzorewa a pris le pouvoir. Plusieurs pays africains ont alors été préoccupés par la volonté de la Grande-Bretagne de lever les sanctions économiques prises contre la Rhodésie à la suite du changement de gouvernement. Ces pays estimaient que le gouvernement Muzorewa était à la solde de la minorité blanche, qui avait rédigé la nouvelle constitution lui assurant le contrôle de la fonction publique, de la police et du système judiciaire pour une autre décennie.

La situation a été discutée à fond par les chefs de gouvernement du Commonwealth lors de la rencontre d'août 1979 en Zambie. La conférence du Commonwealth a rédigé un accord portant sur un cessez-le-feu, une nouvelle constitution comportant des garanties d'un véritable gouvernement majoritaire, une conférence réunissant tous les partis ainsi que de nouvelles élections sous surveillance britannique en Rhodésie. Bien que le gouvernement Muzorewa se soit opposé au début à cette proposition, il l'a finalement acceptée. Par conséquent, le

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

gouvernement Muzorewa a été dissout, un gouverneur britannique a pris en charge l'administration de la Rhodésie, un cessez-le-feu a été déclaré, une nouvelle constitution a été rédigée et des élections ont eu lieu; ce processus a amené la constitution d'un gouvernement de la majorité, et le pays a alors pris le nom de Zimbabwe(9).

Outre le régime de compromis visant à former un gouvernement représentant la majorité au Zimbabwe, les chefs de gouvernement du Commonwealth réunis en août 1979 ont également adopté la Déclaration de Lusaka du Commonwealth sur le racisme et les préjugés raciaux, dans laquelle ils ont exprimé leur répugnance à l'égard de toute forme de racisme et de politiques racistes. Les chefs de gouvernement du Commonwealth se sont engagés à combattre toute forme d'intolérance et en particulier l'apartheid(10).

2. Afrique du Sud

Au cours des dernières années, la question de l'apartheid en Afrique du Sud a pris une importance primordiale dans les affaires mondiales. Presque depuis le moment où elle a été institutionnalisée pour devenir partie intégrante de la réalité politique en Afrique du Sud, la politique d'apartheid a été dénoncée partout dans le monde. Il y a eu de nombreuses résolutions des Nations Unies et plusieurs autres tentatives pour amener l'abolition de l'apartheid. Le Commonwealth a été l'un des principaux instigateurs des mesures anti-apartheid. La Déclaration de Lusaka de 1979 et la résolution visant la situation au Zimbabwe ont donné une impulsion aux initiatives du Commonwealth contre l'apartheid.

En 1977, les chefs de gouvernement du Commonwealth se sont réunis en Grande-Bretagne et ont émis la Déclaration de Gleneagles. Par cette déclaration, ils ont convenu de décourager par tous les moyens pratiques à leur disposition tous les contacts dans le domaine du sport avec l'Afrique du Sud tant que l'apartheid serait maintenu. En octobre

---

(9) Voir "Canada's Experience in Applying Sanctions Against Rhodesia", paru dans le document de David Johansen, "Legislative Sanctions Against South Africa", Service de recherche, Bibliothèque du Parlement, 17 avril 1986, p. 12-19.

(10) *Canadian Annual Review of Politics and Public Affairs*, 1979, p. 227.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

1985, les chefs de gouvernement du Commonwealth se sont réunis à Nassau et ont convenu, malgré la vive opposition de la Grande-Bretagne, de prendre un certain nombre de mesures économiques et commerciales contre l'Afrique du Sud. Ils ont également convenu de nommer un groupe de personnalités éminentes qui se rendraient en Afrique australe et qui ferait rapport sur la situation au cours des mois suivants.

Le groupe des personnalités éminentes a présenté son Rapport au Commonwealth en juin 1986(11). Dans ce rapport, le groupe décrit littéralement la situation périlleuse qui prévaut en Afrique du Sud et exprime sa crainte que si des mesures favorisant un gouvernement démocratique ne sont pas prises dans l'avenir immédiat, il pourrait en résulter une situation de chaos et une effusion de sang. Le Rapport exhorte le Commonwealth à prendre les mesures économiques les plus rigoureuses contre l'Afrique du Sud.

En août 1986, un sommet du Commonwealth a eu lieu à Londres pour discuter du Rapport soumis par le groupe des personnalités éminentes. Participaient à ce sommet les chefs de gouvernement de l'Australie, des Bahamas, de la Grande-Bretagne, de l'Inde, de la Zambie, du Zimbabwe et du Canada. Tous les gouvernements à l'exception de celui de la Grande-Bretagne ont convenu de mettre en oeuvre la prochaine série de sanctions économiques décidée à Nassau en octobre 1985. Lors de la rencontre des chefs de gouvernement du Commonwealth en octobre 1987, les pays membres ont convenu de créer un Comité des ministres des Affaires extérieures du Commonwealth pour suivre de près la situation en Afrique du Sud. Ce Comité s'est réuni à cinq reprises depuis, réaffirmant l'efficacité des sanctions mais laissant aux chefs de gouvernement le soin de prendre la décision d'adopter de nouvelles sanctions commerciales. En 1989, les chefs de gouvernement ont annoncé que les nouvelles sanctions ne seraient pas imposées pendant six mois, dans l'attente d'une preuve de la part de l'Afrique du Sud de sa volonté de s'engager dans une réforme. Par la suite, M^me^ Thatcher a dissocié la Grande-Bretagne de cette déclaration

---

(11) Secrétariat du Commonwealth, *Mission to South Africa: The Commonwealth Report*, Rapport du Groupe des personnalités éminentes du Commonwealth nommé en vertu de l'Accord de Nassau sur l'Afrique australe, Londres, 1986.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

et demandé que les sanctions soient levées suite à la libération de Nelson Mandela[12]. Au cours de la réunion tenue en mai 1990 à Abuja, au Nigeria, le Comité des ministres des affaires extérieures du Commonwealth a émis la Déclaration d'Abuja, dans laquelle était réaffirmé la décision du Commonwealth de maintenir les sanctions en vigueur jusqu'à ce que des négociations constitutionnelles soient entreprises en Afrique du Sud. Tout au long de cette période, le Commonwealth a été soumis à de grandes tensions en raison de désaccords entre la Grande-Bretagne et les autres États membres sur la façon de traiter de la question de l'apartheid en Afrique du Sud.

Quelles conclusions pouvons-nous tirer des initiatives du Commonwealth devant les situations existant au Zimbabwe et en Afrique du Sud? L'une et l'autre de ces situations ont été caractérisées par des violations flagrantes des droits de la personne de la majorité par une minorité puissante. On peut douter qu'un mécanisme autre qu'une initiative fondée sur des mesures spéciales aurait donné des résultats dans une telle situation. Le cas du Zimbabwe semble avoir été raisonnablement réglé parce que des pressions efficaces se sont exercées au sein de ce pays (aux plans militaire et politique) tout autant que des pressions externes. Lorsque le Commonwealth s'est penché sur la situation du Zimbabwe, une période de quinze ans s'était déjà écoulée durant laquelle la situation avait évolué et certaines possibilités de règlement étaient apparues. La situation en Afrique du Sud n'a pas encore atteint ce stade.

Un facteur important qui différencie l'un et l'autre cas est que la Grande-Bretagne et les autres pays du Commonwealth étaient unanimes sur la façon d'aborder la situation du Zimbabwe. Cela n'est pas le cas en ce qui a trait à l'Afrique du Sud; de fait, les tensions qui en ont résulté ont menacé la survie même du Commonwealth.

Des mesures spéciales semblables à celles que nous venons de décrire peuvent s'appliquer dans certaines situations, comme au Zimbabwe et en Afrique du Sud, mais elles ne sont pas appropriées dans tous les cas où

---

(12) Voir Michel Rossignol, Afrique du Sud: La lutte pour la réforme, Service de recherche, Bibliothèque du Parlement, Bulletin d'actualité 87-12F.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

il est nécessaire de promouvoir les droits de la personne. Dans le reste du présent document, nous présentons d'autres idées qui pourraient permettre au Commonwealth et à ses États membres de s'efforcer de sauvegarder les droits de la personne et, par conséquent, de respecter leurs obligations inter-nationales.

3. La Déclaration de Singapour

Le Commonwealth est un regroupement volontaire d'États. L'adhésion n'impose aucune responsabilité juridique et il n'y a aucune structure constitutionnelle officielle. Néanmoins, les membres du Commonwealth conviennent de certains principes, lesquels ont été exprimés lors de la Rencontre des chefs de gouvernement de Singapour en 1971. Les droits de la personne sont un des éléments fondamentaux de la Déclaration de Singapour, comme l'indique l'extrait suivant:

> [...]
> Nous croyons à la liberté de la personne, à l'égalité des droits pour tous les citoyens sans égard à leur race, leur couleur, leur croyance, leur foi ou leur croyance politique ainsi que dans leur droit inaliénable de participer par le biais de mécanismes politiques libres et démocratiques à l'édification de la société dans laquelle ils vivent. Nous nous engageons par conséquent à promouvoir dans chacun de nos pays les institutions représentatives et les garanties de liberté personnelle en vertu de la loi qui sont notre héritage commun.
>
> Nous reconnaissons que les préjugés raciaux constituent un problème dangereux qui menace l'épanouissement de l'humanité et la discrimination raciale comme étant un mal sérieux de la société. Chacun de nous combattra vigoureusement ce mal au sein de sa propre nation. Aucun pays ne fournira à des régimes qui pratiquent la discrimination raciale de l'aide qui, de son propre jugement, contribuerait directement à la poursuite ou au renforcement de cette politique néfaste. Nous nous opposons à toute forme de domination coloniale et d'oppression raciale et sommes engagés à respecter les principes de la dignité humaine et de l'égalité. Nous allons par conséquent mettre à contribution tous nos efforts pour favoriser l'égalité et la dignité humaine partout et promouvoir les principes de l'autodétermination et du non-racisme (traduction).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

4. La Section des droits de la personne du Secrétariat du Commonwealth

En 1981, les chefs de gouvernement du Commonwealth, réunis à Melbourne, ont décidé qu'une Section des droits de la personne serait créée au sein du Secrétariat du Commonwealth. Cette section a été établie en 1985 au sein de la Division des affaires internationales du Secrétariat(13). Son mandat est de promouvoir les droits de la personne au sein des pays du Commonwealth par l'éducation, l'information et la prestation de services techniques spécialisés. Elle joue également son rôle en veillant à ce que les droits de la personne soient pris adéquatement en considération par les autres directions du Secrétariat. Les enquêtes portant sur des cas de violation des droits de la personne et la mise en application de ces droits ne font pas partie de son mandat. Il n'est pas non plus probable que ces aspects soient éventuellement intégrés au mandat de la Section, du Secrétariat ou d'un organisme distinct qui serait chargé de cette responsabilité, en dépit des fréquentes suggestions visant à ce que la promotion des droits de la personne prenne une telle orientation au sein du Commonwealth.

Pour réaliser son mandat, la Section a commandé diverses études spécialisées, dont des études portant sur le droit à la nourriture, les pactes internationaux en matière de droits de la personne, le droit au développement, ainsi que les droits de la personne et le développement. Elle publie également un bulletin trimestriel intitulé *Human Rights Update*, qui facilite la communication entre les organismes responsables des droits de la personne au sein du Commonwealth(14). La Section a aussi parrainé la publication d'un manuel des droits de la personne intitulé *Human Rights Training for Public Officials*, qui a été rendu public en février 1990. Le manuel a été commandité pour marquer le 40e anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme. La recherche et la rédaction du manuel ont été réalisées par une équipe de chercheurs

---

(13) Margaret P. Doxey, *The Commonwealth Secretariat and the Contemporary Commonwealth*, Macmillan, 1989, p. 104.

(14) Rapport du Secrétaire général du Commonwealth, 1989, p. 46.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

travaillant sous les auspices du Centre de recherche et d'enseignement sur les droits de la personne de l'Université d'Ottawa.

Le manuel constitue un document pratique devant servir d'outil de formation pour les responsables gouvernementaux en matière de promotion et de protection des droits de la personne. Il donne un aperçu du domaine des droits de la personne et des principaux documents internationaux pertinents, puis analyse ensuite les grands thèmes liés aux droits de la personne: les droits individuels et collectifs, l'égalité et la discrimination, les droits des minorités et des populations autochtones, les droits des réfugiés, les droits de l'enfant et les questions touchant à l'environnement et à la paix. Des lectures sont suggérées sur chacun de ces sujets.

La Section des droits de la personne a également préparé un document intitulé "Accession Kits" pour aider les pays du Commonwealth à accéder à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes ainsi qu'au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et au Pacte international relatif aux droits civils et politiques(15).

Enfin, la Section des droits de la personne organise des conférences pour promouvoir les droits de la personne. Par exemple, elle a contribué à parrainer un colloque judiciaire à Bangalore en 1988 afin d'explorer le sujet du "développement de la jurisprudence sur les droits de la personne et l'application sur le plan intérieur des normes internationales en matière de droits de la personne". De hauts magistrats des pays d'Asie et du Pacifique ont participé à ce colloque et formulé des principes dorénavant connus sous le nom de Principes de Bangalore. Ces dix principes affirment l'importance des droits et libertés fondamentaux et accueillent avec satisfaction la tendance du système judiciaire de certains pays de *common law* (où les conventions internationales ne font pas automatiquement partie du droit intérieur) à appliquer les normes internationales en matière de droits de la personne dans les jugements rendus dans des causes locales. Lorsque le droit intérieur est explicite et ne permet pas à un juge d'appliquer la norme internationale, les

---

(15) *Supra*, note 13.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

principes précisent que le tribunal doit signaler l'incohérence ou la violation à l'attention des autorités compétentes. Les principes exhortent également les juges, les avocats de pratique et les responsables de l'application de la loi à recevoir une formation constante en ce qui a trait aux aspects internationaux des droits de la personne.

Une conférence de suivi, à laquelle ont participé la plupart des juges en chef des pays d'Afrique faisant partie du Commonwealth, s'est tenue à Harare en 1989. Les participants ont approuvé la Déclaration de Harare sur les droits de la personne, qui réaffirmait les Principes de Bangalore et soulignait l'importance d'intégrer les normes internationales en matière de droits de la personne au droit intérieur de toutes les nations. Ils ont aussi insisté sur la nécessité de former les juges, les avocats et les responsables de l'application de la loi au sujet des développements qui surviennent dans le domaine des droits de la personne et, enfin, ils ont reconnu le rôle que les organisations non gouvernementales pouvaient jouer à cet égard.

5. La Réunion des chefs de gouvernement à Kuala Lumpur en 1989

La rencontre des chefs de gouvernement du Commonwealth tenue en 1989 a donné lieu à deux initiatives importantes dans le domaine des droits de la personne. La première a été la formation d'un Groupe d'évaluation de haut niveau dont le mandat est d'évaluer les priorités du Commonwealth pour les années 90. Le premier ministre du Canada, M. Mulroney, est membre de ce petit groupe représentatif présidé par le premier ministre de la Malaisie. On s'attend à ce que la question des droits de la personne, sous tous ses aspects, tienne une place importante dans l'avenir du Commonwealth, selon la vision de ce groupe.

La deuxième initiative a été la création d'un comité de travail réunissant des personnes oeuvrant dans le domaine des droits de la personne. Huits experts, dont un représentant du Canada, composent ce comité, établi pour faire l'examen de la coopération au sein du Commonwealth dans ce domaine. Dans son rapport, publié en juillet 1990, le comité a fait des recommandations en matière d'éducation, de formation et d'aide technique à l'intention des pays membres. Un rôle de coordination

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

est envisagé pour la Section des droits de la personne, assorti de nouveaux programmes administrés par les organismes non gouvernementaux(16).

CONCLUSION

Dans le présent document, nous avons présenté un aperçu général des divers éléments des obligations internationales du Commonwealth et de ses pays membres dans le domaine des droits de la personne. Nous y avons décrit les normes relatives à ces droits, telles qu'elles ont évolué à travers les documents des Nations Unies relatifs aux droits de la personne. Nous y avons examiné les initiatives spécifiques du Commonwealth dans le domaine des droits de la personne sous l'angle des mesures spéciales prises dans certaines situations particulières (Rhodésie et Afrique du Sud), de l'orientation en matière de droits de la personne prise dans la Déclaration de Singapour, du mandat de la Section des droits de la personne au sein du Secrétariat et des initiatives en cours découlant de la Rencontre des chefs de gouvernement qui a eu lieu à Kuala Lumpur en 1989. L'histoire récente et le travail futur projetés pour le Commonwealth indiquent que la question des droits de la personne continuera à occuper une place importante au sein de l'organisme dans les années à venir.

---

(16) Renseignement obtenu auprès du ministère des Affaires extérieures, juin 1990.